# Les stratégies nationales de protection des défenseurs des Droits Humains en République Démocratique du Congo

## Rapport de conférence

Kinshasa, 30 Octobre - 1er Novembre 2013

# Les stratégies nationales de protection des défenseurs des Droits Humains en République Démocratique du Congo

Les stratégies nationales de protection des défenseurs des Droits Humains
en République Démocratique du Congo

Rapport de conférence

Le présent rapport à été rédigé par Dora Abdelghani, consultante

Conception et réalisation: Noël Creative Media Limited, Nairobi

# Table des matières

**Résumé** ..... 1

**Contexte** ..... 4

**Méthodologie** ..... 5

**Compte rendu des 3 jours d'atelier** ..... 6

**Jour 1/Table ronde: L'engagement de l'Etat Congolais dans la protection des Défenseurs des Droits Humains et actualisation des stratégies de plaidoyer** ..... 6

Atelier N°1 : L'engagement de l'Etat Congolais dans la protection des Défenseurs des Droits Humains: Le rôle et la mise en place des entités de liaison et des cellules de protection ..... 8

Atelier N°2 : Stratégie de plaidoyer pour l'adoption du projet de loi révisé portant sur la protection des defenseurs des Droits Humains ..... 9

Recommandations des ateliers 1 et 2 ..... 12

**Jour 2/Table ronde : Les défis de la coordination dans le secteur de la protection des défenseurs des droits humains en RDC** ..... 14

Atelier N°3 : Les exemples de coordination dans d'autres pays, les spécificités de la RDC ..... 14

Atelier N°4 : Les initiatives actuelles de coordination en RDC, les défis rencontrés ..... 15

Recommandations des ateliers 3 et 4 ..... 17

**Jour 3/Table ronde : Le rôle incontournable des avocats et des barreaux auprès des défenseurs des Droits Humains et en tant que défenseurs des Droits Humains en RDC** ..... 18

Le rôle incontournable des avocats et des barreaux auprès des défenseurs des Droits Humains et en tant que défenseurs des Droits Humains ..... 19

Développement essentiel d'approches innovantes pour accroitre la protection légale des défenseurs des droits humains ..... 19

Le rôle des barreaux ..... 20

Recommandations ..... 22

**Conclusions** ..... 23

**Analyse de l'atelier et recommandations** ..... 24

**Annexe 1.** Tableau des recommandations principales ..... 28

# Résumé

D'une manière générale et en particulier en République Démocratique du Congo (RDC), les défenseurs des Droits Humains (DDH) font face à de multiples tentatives d'entraves à leurs engagements en faveur des Droits Humains. Ces entraves varient dans leur degré et vont de l'intimidation à l'assassinat.

L'Etat congolais détient la responsabilité première de garantir la protection des droits des DDH en RDC. De son côté, la société civile congolaise détient un rôle actif et essentiel dans l'accompagnement de ce dernier en la matière. Malgré la multitude d'acteurs présents dans le secteur et les nombreux efforts en ce sens, les réponses globales en protection demeurent à renforcer.

Avec le concours des organisations de la société civile (OSC), l'Etat congolais a par exemple entamé la création depuis 2011 de mécanismes de protection au niveau opérationnel. Les travaux autour de la création des cellules de protection et des entités de liaisons nationales et provinciales ainsi que ceux relatifs à l'adoption d'une loi visant spécifiquement à établir un cadre juridique pour la protection des DDH en témoignent. A ce jour, ces mécanismes ne fonctionnent toutefois pas de façon effective et la loi est toujours au stade de projet soumis à l'approbation du Parlement.

Dans l'attente de l'opérationnalisation effective de ces mécanismes étatiques, les DDH continuent de voir leurs droits bafoués et leur protection parfois difficilement assurée. C'est dans ce cadre qu'un atelier a été organisé du 30 octobre au 1er novembre 2013 à Kinshasa, sur les stratégies nationales de protection des DDH en RDC, par Avocats sans Frontières – ASF, en partenariat avec le Carter Center, Open Society Initiative of South Africa - OSISA et le Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme - BCNUDH, et en collaboration avec 5 organisations non gouvernementales (ONG) nationales (Association Africaine des droits de l'Homme - ASADHO, Ligue des Electeurs, Amis de Nelson Mandela pour les Droits Humains - ANMDH, Réseau national des ONG des droits de l'Homme en RDC - RENADHOC, Fond pour les Femmes Congolaises).

Ouvert par Son Excellence Madame le Ministre de la Justice et des Droits Humains, Mme Wivine Mumba Matipa, l'atelier a réuni pendant trois jours plus de 50 participants, dont des représentants des organisations locales de défense des Droits Humains de Kinshasa et des provinces, des ONG internationales de défense des Droits Humains, le BCNUDH, des membres des représentations diplomatiques et des représentants des autorités nationales comme le Ministère de la Justice et des Droits Humains et le Parlement.

L'atelier avait pour objectifs de:

1. réunir les acteurs de la protection des DDH en RDC afin d'échanger sur les bonnes pratiques, les défis et les expériences liées à la promotion de standards de protection et proposer des conclusions et recommandations communes ;

2. développer les fondements d'une stratégie visant à renforcer l'engagement étatique en matière de protection des DDH, notamment par la mise en place effective des mécanismes étatiques de protection ainsi que l'adoption du projet de loi révisé portant protection des DDH ; et

3. développer les fondements d'un mécanisme de coordination et de collaboration des acteurs intervenants pour la protection des DDH en RDC.

Dans ce cadre, les participants ont analysé les mécanismes nationaux ayant vocation à agir en matière de protection des DDH. Ils ont étudié le cadre opérationnel (les entités de liaison et les cellules de protection) et le cadre légal (le projet de loi portant protection des DDH). Les participants ont également évalué la possibilité de créer un système de coordination des acteurs dans le secteur de la protection des DDH ainsi que les formes que ce dernier pourrait avoir. Enfin, les participants ont traité du rôle que peuvent jouer les avocats et les barreaux dans l'augmentation du niveau de protection des DDH.

Les participants ont identifié plusieurs causes venant limiter la protection des DDH en RDC en lien avec ces trois secteurs, tant au niveau du financement que de la coordination.

Suite à leurs travaux, les participants appellent notamment:

- le Gouvernement de la RDC à tenir ses engagements en rendant opérationnel l'ensemble des mécanismes de protection des droits de l'Hommes et des DDH existants (CNDH, entités de liaison, cellules de protection, BCG);
- le Parlement à accélérer le vote de la loi portant protection des DDH ;
- la société civile à réactiver un plaidoyer coordonné en faveur du vote de la loi portant protection des DDH et à travailler sur un mécanisme de coordination plus efficace ;
- l'ensemble des acteurs à développer des partenariats avec les barreaux et les avocats afin de renforcer la protection légale des DDH;
- les organisateurs de l'atelier à assurer un suivi des recommandations faites durant ce dernier.

# Contexte

En RDC, les DDH détiennent un rôle crucial dans la promotion et la protection des Droits Humains en RDC. La protection de ces défenseurs demeure toutefois un sujet préoccupant. Les décès de défenseurs comme Floribert Chebeya Bahizire, Serge Maheshe et celui de nombreux autres défenseurs et journalistes, ont été d'importants rappels signalant la nécessité d'une meilleure protection des DDH et de leurs droits fondamentaux.

Or, les mécanismes locaux permettant de garantir leur protection ne sont pas toujours en place ou coordonnés efficacement. Si la responsabilité première de leur protection incombe à l'Etat, il apparaît que les mécanismes de protection mis en place par ce dernier restent souvent limités pour une série de raisons relevant du financement, de l'expertise, de la multiplicité des acteurs du secteur ou de l'engagement politique de le prioriser.

C'est dans ce cadre qu'ASF et ses partenaires ont décidé de réunir à nouveau tous les acteurs concernés par la thématique afin de travailler sur les problématiques essentielles et avec les objectifs précités *(cf infra)*.

# Méthodologie

Le présent rapport a été réalisé par une consultante indépendante sur la base :

- de l'observation de l'atelier mettant en avant des méthodes participatives et interactives permettant de dégager des recommandations communes ;
- de recherches techniques et contextuelles préliminaires ;
- de l'étude de l'ensemble des documents pertinents lui ayant été transmis par ASF.

L'ambition première est de retranscrire de façon synthétique l'ensemble des discussions et recommandations faites par les participants lors des tables rondes et des ateliers de discussion.

# Compte rendu des 3 jours d'atelier

Pendant les trois jours qu'a duré l'atelier, les participants ont travaillé sur trois thèmes complémentaires:

- l'engagement de l'Etat congolais dans la protection des DDH et l'actualisation des stratégies de plaidoyer ;
- les défis de la coordination au sein du secteur de la protection des DDH ; et
- le rôle incontournable des avocats et des barreaux en matière de protection des DDH.

## Jour 1/Table ronde: L'engagement de l'Etat Congolais dans la protection des Défenseurs des Droits Humains et actualisation des stratégies de plaidoyer

La première table ronde fut facilitée par le Directeur pays d'OSISA en RDC, M. Nick Elebe, et a réuni le conseiller de Son Excellence Madame la Ministre de la Justice et des Droits Humains, M. Kudura Bin Issa, l'honorable député Okundji, la Directrice du Centre Carter, Mme Diane Lamberg-Liszkay, Me Jean Keba représentant de l'ASADHO et M. Franck Banzangoy de l'ANMDH. Cette table ronde avait pour objet de faire un état des lieux quant à l'engagement de l'Etat congolais dans la protection des DDH et de discuter de l'effectivité de ses actions dans la protection des DDH, tant au niveau opérationnel que législatif.

Les représentants de l'Etat participant à la table ronde ont tout d'abord rappelé qu'en tant que personne, les DDH bénéficiaient de la protection générale offerte par la Constitution[1] et les lois de la RDC en matière de droits de l'Homme[2]. Il a toutefois été reconnu que ces instruments ne répondaient pas totalement aux besoins spécifiques des DDH en protection qui sont liés à la nature particulière de leurs activités. Ils ont ensuite souligné le fait que la

1 Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
2 Le directeur de cabinet adjoint Kodura n'a pas listé ces lois mais il a fait allusion à l'arsenal juridique dont dispose la RDC : le code de procédure pénale et le code pénal qui prévoient, par exemple, que lorsqu'une personne est victime d'une infraction (coups et blessures, arrestation arbitraire, menace de mort, assassinat), elle a le droit d'utiliser les recours existants et d'obtenir réparation

protection des DDH en RDC constitue un défi majeur qui appelle une réponse étatique. Ils ont rappelé que l'Etat n'était pas resté inactif en la matière et qu'il avait manifesté sa volonté d'agir pour garantir la protection des DDH à deux niveaux :

- tout d'abord au niveau gouvernemental à travers la création des cellules de protection nationale et provinciales[3] et des entités de liaisons[4] (provinciales et nationale); et
- également à un niveau parlementaire à travers l'initiation du processus législatif concernant le projet de loi portant protection des DDH[5].

Tout en félicitant le Gouvernement pour ces réalisations, les participants ont souligné d'une part, que les mécanismes de protection mis en place par le gouvernement n'étaient pas encore opérationnels ou effectifs et, d'autre part, que le projet de loi était tombé dans les arriérés législatifs du Sénat depuis 2011 sans jamais être remis à l'ordre du jour. Les représentants étatiques se sont montrés intéressés à participer à toute initiative de collaboration et coordination constructives en lien avec les sujets abordés.

3 Les cellules de protection nationales et provinciales ont été créées par les arrêtés ministériels n° 219 du 25 juin 2011 et no 370 du 6 avril 2012, Elles sont pensées pour fonctionner comme un mécanisme d'alerte qui se déclenche toutes les fois qu'un DDH est menacé ou agressé en vue d'apporter une solution.

4 Par le Décret n°09/35 du 12 août 2009, le Premier Ministre a créé l'entité de liaison. il s'agit d'un cadre de concertation et de collaboration entre les autorités politico-administratives et la société civile sur toute question liée aux droits de l'homme, y compris les droits des DDH.
En 2011, en application du Décret n°09/35, le Ministère de la Justice et des Droits Humains, par Arrêté Ministériel n°40/CAB/MIN/JDH/2011, a créé des entités de liaison dans chaque province de la RDC avec un rôle similaire à celui de l'entité de liaison nationale mais limité au niveau de la province. Toutes ces entités ont été mises en place.

5 Le vendredi 20 mai 2011, le Gouvernement lors de la réunion ordinaire du Conseil des ministres avait adopté l'avant-projet de loi portant protection des défenseurs des droits de l'Homme et dénonciateurs d'actes de corruption et de détournement des deniers publics en y intégrant les amendements des ONG.
Le 30 mai 2011, ce projet avait été transmis au Parlement par le Gouvernement en lui demandant de l'examiner et de l'adopter en procédure d'urgence conformément à l'article 125 de la Constitution.
Le 8 août 2011, le Ministre de la Justice et des Droits Humains a été invité par le Sénat à présenter l'économie de ce projet de loi inscrit à l'ordre du jour de cette Chambre. Plusieurs questions avaient été posées par les honorables sénateurs en vue de comprendre le bien fondé de ce projet et son intérêt pour la RD Congo.
Le 10 août 2011, répondant aux préoccupations des sénateurs, le Ministre avait insisté, au nom du Gouvernement, pour que ce projet soit examiné et adopté lors de la session extraordinaire d'août 2011.
A l'issue de cette présentation, le bureau de cette Chambre avait décidé de renvoyer ce projet à la Commission Socioculturelle qui, à son tour, l'avait examiné du 13 au 19 août 2011 avec la participation et la contribution des ONGDH et l'adopta à l'unanimité de ses membres moyennant amendements.
En plénière, le Bureau du Sénat ayant déclaré recevable ce projet de loi, avait décidé tout de même de le renvoyer en Commission Paritaire mixte (PAJ-Socio culturelle) en vue de l'enrichir. Depuis ce jour, aucune avancée notable n'a été constatée pour l'adoption de ce projet.

## Atelier N°1 : L'engagement de l'Etat Congolais dans la protection des Défenseurs des Droits Humains: Le rôle et la mise en place des entités de liaison et des cellules de protection

Cet atelier fut animé par Me Jean Keba de l'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme (ASADHO) et les conclusions furent rapportées par M. Nick Elebe, Directeur d'OSISA. Les participants à cet atelier ont tout d'abord clarifié les mandats respectifs des entités de liaison et des cellules de protection avant d'analyser les causes de leur dysfonctionnement. Par ailleurs, bien que ne faisant pas partie de l'agenda, les discussions ont également porté sur le rôle que pourrait jouer la CNDH en matière de protection des DDH.

Les participants ont rappelé que l'entité de liaison et la cellule de protection jouaient des rôles différents et complémentaires en matière de protection des DDH. Alors que l'entité de liaison constitue un cadre de concertation et de collaboration en matière de droits de l'homme en RDC entre les institutions et services gouvernementaux et les ONG congolaises, les cellules de protection se veulent être un mécanisme d'alerte opérationnel chargé spécifiquement de traiter les plaintes des DDH et d'y donner suite. Les deux mécanismes ont vocation à agir et être représentés au niveau national et provincial.

Les participants à cet atelier ont souligné le retard dans l'opérationnalisation de ces mécanismes nationaux de protection. Lors des débats, plusieurs causes de ce dysfonctionnement ont été identifiées.

Les participants ont insisté sur le fait que d'une manière générale ces mécanismes ne sont pas financés. En effet, ils ont rappelé que le budget des institutions gouvernementales prend en compte les frais de fonctionnement de ces structures mais qu'en pratique les fonds ne sont pas décaissés. Analysant le budget théoriquement alloué au fonctionnement de ces entités, les participants ont posé la question de savoir si l'absence de décaissement manifestait une insuffisance d'engagement politique ou une absence réelle de moyens financiers. Les représentants du gouvernement ont alors rappelé que le décaissement des fonds du budget se faisait en fonction des moyens de l'Etat et de ses priorités. Qu'en l'état actuel de la situation prévalant dans le pays, les fonds étaient alloués en priorité à la défense.

En dehors de l'absence de financement, les débats ont également porté sur :

- la très récente finalisation de la mise en place des entités de liaison provinciales[6] (les représentants de l'Etat ont rappelé que celles-ci devraient commencer à fonctionner dans les mois qui viennent) ;
- l'absence de campagne de communication et d'information visant à présenter ces structures au public ;
- la composition des entités de liaison qui selon les participants à l'atelier ne respecte pas une balance de représentation entre la société civile et l'Etat.

Bien que non prévu par le programme, les participants ont soulevé la question du rôle que pourrait jouer la CNDH en matière de protection des DDH.

Les participants ont brièvement analysé les causes des blocages dans la mise en place de la CNDH, soulevé le rôle de cette commission dans la protection des DDH et abordé la question de l'avenir des entités de liaison une fois la CNDH devenue opérationnelle. II apparaît donc que l'évolution de la mise en place et des mandats de ces structures devront donc être suivis de près par les acteurs du secteur.

## Atelier N°2 : Stratégie de plaidoyer pour l'adoption du projet de loi révisé portant sur la protection des défenseurs des Droits Humains

Cet atelier fut animé par M. Félix Mukwandja du Centre Carter et les conclusions furent présentées par M. Frank Banzangoy, représentant des Amis de Nelson Mandela pour les Droits Humains (ANMDH). Cette session a fait l'objet de nombreux débats entre les participants sur l'état du processus législatif et les solutions qui permettraient de remettre le projet à l'agenda des décideurs politiques.

Les représentants de l'Etat congolais ont d'abord rappelé que l'avant projet de loi portant protection des DDH constituait la manifestation d'une volonté politique importante. Pour rappel, l'avant projet de loi a d'abord été adopté par le gouvernement avec intégration des amendements issus du 8ème forum des ONG pour ensuite être transmis au Parlement pour demande d'adoption en procédure d'urgence en mai 2011. A la suite de cette demande, le Ministre

6 Le lancement de l'entité de liaison de Kinshasa, la dernière parmi les provinciales, a été fait le 28 octobre 2013

de la justice a été invité par le Sénat pour présenter ce projet. A la fin de cette présentation, le projet avait été renvoyé à la Commission Sociale et Culturelle du Sénat qui l'a examiné avec la participation des ONG et l'a adopté avec amendements. Le Sénat a en conséquence déclaré le projet recevable mais l'a renvoyé en commission mixte paritaire pour motif d'insuffisance juridique. Les procédures menant à l'adoption du projet se sont arrêtées à cette étape.

Les participants à cet atelier ont identifié et analysé les causes du blocage législatif suivantes :

- le manque de coordination des acteurs de la société civile locale et internationale;
- la faible expertise sur le plaidoyer législatif dans le chef de plusieurs DDH ;
- la faible mobilisation de la société civile autour du processus ;
- le contexte électoral prévalant en 2011 qui a focalisé l'attention des députés.

Une fois les causes de blocage identifiées, les participants ont analysé les différentes stratégies de plaidoyer pouvant être mises en œuvre. Deux stratégies ont été proposées :

- recommander au gouvernement, notamment au Ministère de la Justice et des Droits Humains (MJDH), de présenter un nouveau projet de loi portant protection des DDH au Parlement ; ou
- recommander au gouvernement, notamment au MJDH, d'écrire aux présidents des deux chambres du Parlement demandant l'examen du projet de loi portant protection des DDH et si possible en procédure d'urgence.

Quelle que soit la stratégie qui sera retenue à terme, les participants ont souligné l'importance de replacer le discours autour de cette loi dans un discours plus large sur la mise en place d'un Etat de droit en RDC afin de mieux sensibiliser les agents de l'Etat.

L'importance d'actualiser et de renforcer les capacités d'un éventuel comité de plaidoyer a aussi été soulevée. La composition de cette équipe devra se faire en tenant compte des aspects liés au genre et aux connaissances techniques et devra assurer la participation des différentes provinces.

# Recommandations des ateliers 1 et 2

Les participants aux ateliers recommandent :

- **Au gouvernement de la RDC et particulièrement au Ministère de la Justice et des Droits Humains:**
  - De s'assurer que les entités de liaison et les cellules de protection disposent de ressources adéquates afin de garantir leur fonctionnement en décaissant les fonds prévus par le budget national ;
  - De revoir la composition des comités de liaison afin de respecter un équilibre de représentation entre les membres de la société civile et les pouvoirs publics ;
  - D'amender le décret portant création de l'entité de liaison en vue d'éviter un conflit de compétences entre ce mécanisme et la future CNDH ;
  - De demander officiellement aux chambres du parlement de remettre le vote de la loi portant protection des DDH à l'ordre du jour en utilisant la procédure d'urgence[7].
- **Au Parlement de la RDC**
  - D'entreprendre un dialogue avec la société civile congolaise sur ses questionnements quant à la loi de protection des DDH ;
  - D'examiner et de passer le projet de loi sur la protection des DDH se trouvant actuellement au Sénat.
- **A la société civile congolaise**
  - D'accélérer la désignation d'experts (3) auprès du comité national d'alerte de la cellule de protection en vertu de l'Arrêté Ministériel n°219 du 13 juin 2011 ;
  - D'établir une stratégie commune visant l'adoption du projet de loi portant protection des DDH ; il s'agirait de contacter conjointement

7 Article 125 de la Constitution de la RDC

et de manière formelle le Ministère de la Justice et des Droits Humains afin de solliciter son action officielle auprès du Parlement quant à la remise à l'ordre du jour du vote du projet de loi ou au dépôt d'un nouveau projet de loi.

- **Aux Organisations Internationales : ONG/OI**
  - D'appuyer l'initiative coordonnée de la société civile congolaise visant à l'adoption du projet de loi portant protection des DDH ;
  - D'assurer un suivi constant du processus législatif en cours concernant l'adoption de cette loi et maintenir le contact avec les autorités étatiques susceptibles d'appuyer la mise en œuvre de ce processus.

- **Aux bailleurs de fonds**
  - De développer un partenariat technique et financier avec le Ministère de la Justice et des Droits Humains afin d'assurer le fonctionnement des cellules de protection et des entités de liaison ;
  - De soutenir officiellement la stratégie adoptée par la société civile congolaise en ce qui concerne l'adoption du projet de loi portant protection des DDH par le Parlement congolais.

- **A l'ensemble des acteurs intervenant en matière de protection des DDH**
  - De créer une politique de communication concernant les entités de liaison et la cellule de protection des DDH afin d'informer et de sensibiliser l'ensemble de la société congolaise sur ces mécanismes ;
  - D'accélérer le traitement des dossiers de protection, qu'ils soient pris en charge au niveau de la société civile ou des mécanismes étatiques ;
  - De renforcer la collaboration entre les différents acteurs étatiques, mais également entre ces acteurs et la société civile congolaise et internationale ;
  - De créer un comité de plaidoyer composé d'une variété d'acteurs nationaux impliqués dans le domaine de la protection des DDH.

## Jour 2 /Table ronde : Les défis de la coordination dans le secteur de la protection des défenseurs des Droits Humains en RDC

Cette table ronde a été facilitée par M. Félix Mukwandja du Centre Carter et a réuni Mme Nicole Ngoy du BCNUDH, M. Romain Mindomba du Réseau National des ONG des droits de l'Homme de la RDC (RENADHOC) et Franck Banza des Amis de Nelson Mandela pour les Droits Humains (ANMDH). Elle avait pour objectif de faire un état des lieux des mécanismes locaux de protection des DDH en RDC en mettant l'accent sur les défis de la coordination dans le pays.

Trois exposés ont été faits. Nicole Ngoy a présenté le travail de l'Unité de protection du BCNUDH, Romain Mindomba d'ASADHO a expliqué le fonctionnement du numéro vert et Frank Banza a clôturé par une présentation du système d'alerte de la Maison des Droits de l'Homme. Il a été constaté que tous ces mécanismes fonctionnent de façon isolée sans un cadre de coordination unique avant de manifester leur volonté d'intégrer un système de coordination sectoriel en la matière. Ils ont en effet constaté les limites importantes (en terme matériel et stratégique) des actions isolées.

## Atelier N°3 : Les exemples de coordination dans d'autres pays, les spécificités de la RDC

Cet atelier fut animé par M. Félix Mukwandja du Centre Carter et les conclusions furent présentées par M. Romain Mindomba du RENADHOC.

Les participants ont d'abord constaté la faiblesse de la coordination des acteurs du secteur de la protection en RDC (absence de cartographie des acteurs, concurrence entre acteurs, absence de mécanisme structuré de référencement de cas).

Sur cette base, ils se sont interrogés sur les exemples des pays voisins. Le cas de la coalition au Kenya a été mentionné comme un exemple en la matière. En effet, les ONG membres de la coalition se coordonnent en fonction de leur mandat respectif et il existe un véritable échange entre organisations, où les organisations « fortes » prennent le lead au niveau d'un comité de pilotage.

Toutefois, les participants ont également souligné les défis rencontrés au niveau de la coalition kenyane et en particulier, la difficulté à engager l'Etat (absence de mise en place d'un cadre structurel – les réunions se tiennent ponctuellement, en l'absence de tout cadre formel). Les participants ont ensuite très brièvement discuté de la situation qui prévaut au Burundi. Selon eux, le système mis en place, similaire à celui du Kenya, est beaucoup moins opérationnel, notamment en raison de l'absence d'autorisation d'enregistrement. Sur base de ces deux exemples, les participants ont donc souligné toute l'importance de travailler de concert avec les autorités étatiques afin de créer un mécanisme de coordination fonctionnel.

Les participants ont également critiqué ces deux systèmes de coordination sur la base de leur effectivité et efficacité. Selon eux, si une collaboration existe entre les acteurs, cette collaboration fonctionne au coup par coup, lorsqu'un dossier de protection se présente. Selon les participants, un tel système reste largement insuffisant et une vision et coordination à plus long terme et non ponctuelle est nécessaire (surtout au niveau du plaidoyer).

## Atelier N°4 : Les initiatives actuelles de coordination en RDC, les défis rencontrés

Cet atelier fut animé par Sylvain Lumu (Ligue des Electeurs) et les conclusions furent présentées par Sylvie Laisi (Unité de protection du BCNUDH). Les participants ont insisté sur le fait qu'en RDC il n'existait aucun mécanisme de coordination en matière de protection des DDH. Les causes de ce manquement qui ont été identifiées sont les suivantes :

- l'existence d'une guerre de leadership entre l'ensemble des acteurs agissant dans le secteur de la protection des DDH, y compris les organisations internationales et nationales ;
- l'existence d'un foisonnement de structures de protection des DDH, ce qui engendre une image parfois négative du secteur qui a pour conséquence directe de créer un manque de confiance (autant dans les divers acteurs que dans leurs mécanismes de protection) ;
- un manque de synergie entre les mécanismes étatiques et les mécanismes développés au sein de la société civile du à un manque de confiance ;

- l'absence d'outils substantiels à la coordination tel qu'un répertoire national des acteurs agissant dans le secteur (qui fait quoi et où ?).

Les participants sont ensuite revenus sur la notion et les enjeux de la coordination. Ils ont communément accepté l'idée selon laquelle la mise en place d'un système de coordination en matière de protection des DDH contribuera à :

- renforcer l'efficacité et la réactivité des différents acteurs ;
- avoir un leadership plus clair ; et
- obtenir une meilleure planification et une définition plus claire des priorités de chacun des acteurs impliqués.

Les participants se sont également accordés sur le fait que cette coordination devait se faire en collaboration/partenariat avec les entités étatiques concernées.

La coordination n'est qu'un moyen au service d'une fin. Le but ultime des acteurs agissant pour la promotion et la protection des droits des DDH est de répondre du mieux possible aux besoins concrets en protection. À cette fin, le mécanisme de coordination devrait être intégré au dispositif étatique existant afin de mobiliser le maximum de ressources possible pour la protection des DDH en temps voulu et de façon efficace.

# Recommandations des ateliers 3 et 4

- **A l'ensemble des acteurs intervenant en matière de protection des DDH :**
  - De créer un comité de coordination en matière de protection des DDH. Ce comité devrait se réunir de manière régulière et périodique afin
    (1) de mettre en place un plan d'action définissant les différents axes d'intervention de chacun des acteurs en matière de coordination,
    (2) de s'accorder sur des critères d'éligibilité et des procédures opérationnelles standardisées en matière de protection des DDH, et
    (3) d'assurer la gestion et le bon déroulement du processus de référencement des cas de protection. Ce comité devrait assurer la création d'un répertoire référençant les organisations (nationales et internationales) actives dans le secteur de la protection des DDH mentionnant le domaine d'assistance/compétence de chaque organisation en la matière (santé, juridique, hébergement, évacuation…) ainsi que la zone géographique couverte par ses instances ;
  - De s'assurer que les mécanismes d'alerte soient dans un premier temps interconnectés pour envisager à terme qu'ils puissent fusionner.

- **Au Ministère de la Justice et des Droits Humains :**
  - D'octroyer à la cellule de protection un budget de fonctionnement qui puisse lui permettre de devenir opérationnelle, notamment en lançant son numéro vert ;
  - D'améliorer et de rendre plus effectifs et plus réguliers les échanges entre la cellule de protection et les acteurs de la société civile par le biais notamment de sa participation active au comité de coordination *(cf supra)*.

- **A la société civile congolaise :**
  - D'impulser la coordination du secteur de la protection des DDH via la création d'un comité de coordination large et inclusif *(cf supra)* ;
  - Mener une réflexion quant à :
    1) la définition et l'harmonisation des critères d'éligibilité et des procédures d'intervention en matière de protection des DDH et
    2) la proposition d'un code de conduite commun dans le secteur.
- **Aux Organisations Internationales : ONG/OI**
  - D'accompagner et renforcer les capacités des ONG nationales en matière de protection des DDH.
- **Aux bailleurs de fonds :**
  - D'appuyer la mise en place d'un système de coordination des activités de protection des DDH en RDC afin d'assurer une meilleure effectivité de la protection des DDH.

## Jour3/Table ronde : Le rôle incontournable des avocats et des barreaux auprès des défenseurs des Droits Humains et en tant que défenseurs des Droits Humains en RDC

Cette table ronde a réuni Me Nicole Odia (ACIDH), Me André Muila (Toges Noires), Me Catherine Lalonde, représentante d'ASF, ainsi que Me Omer Félix Muanza Mbiya Tshipepela, bâtonnier du barreau de Kinshasa-Gombe, et Me Richard Kazadi Kabimba, bâtonnier du barreau de Kinshasa-Matete. Cette table ronde avait pour objectif de (1) présenter le rôle de l'avocat pour la promotion des droits de l'Homme et pour la protection des DDH. Il s'agissait également (2) d'analyser le rôle des barreaux dans le secteur de la protection des DDH et (3) de présenter le développement essentiel d'approches innovantes visant à accroitre la protection légale des DDH.

## Le rôle incontournable des avocats et des barreaux auprès des défenseurs des Droits Humains et en tant que défenseurs des Droits Humains

Les participants à cette table ronde sont revenus sur les origines de la profession d'avocat avant de présenter son rôle et son cadre d'action. Les avocats ont rappelé que :

- l'avocat est l'auxiliaire de justice qui dans l'exercice de sa profession défend devant les cours les intérêts de ceux qui lui confient leur cause ;
- les rôles premiers de l'avocat sont le conseil, la protection et la défense ; l'avocat travaille dans un cadre juridique précis et est soumis à un code de conduite et de déontologie ;
- l'avocat dans sa profession peut contribuer à la promotion et la garantie des droits de l'Homme par le biais des causes qu'il plaide et défend.

Les participants ont souligné que dans certains cas, l'avocat comme le DDH assure la défense des droits des personnes et contribue à la promotion de valeurs sociales. Le droit est alors utilisé comme un outil de changement par l'avocat. Enfin, les participants ont mentionné l'absence de rémunération des avocats en charge des dossiers de DDH comme un frein potentiel à l'exercice de leur fonction. Les avocats présents ainsi que les bâtonniers ont rappelé le principe de l'aide légale et le code de déontologie encadrant la profession d'avocat en RDC. Ils ont suggéré aux participants de recourir aux bureaux de consultation gratuite (BCG) si ils avaient besoin d'un avocat pour assurer la défense d'un DDH, voire recourir directement au barreau dans le cas d'un avocat qui n'exercerait pas sa fonction en conformité avec le code de déontologie.

## Développement essentiel d'approches innovantes pour accroitre la protection légale des défenseurs des Droits Humains

Me Catherine Lalonde d'ASF est intervenue pour présenter l'approche de l'organisation en matière de protection des DDH. L'organisation agit notamment dans le domaine de la protection légale. Pour ASF le droit constitue un moteur de changement social durable. Les cadres juridiques nationaux et

internationaux existants sont et doivent servir d'outils visant à apporter une réponse durable aux problématiques de violation de droits des DDH. ASF a précisé que dans ce cadre le rôle de protection des DDH joué par l'avocat était substantiel. L'organisation concentre donc ses efforts sur :

- le renforcement du rôle des avocats en soutenant la représentation légale dans le cadre du règlement juridictionnel d'une affaire ;
- le renforcement de la pratique des avocats en assurant des formations en matière de protection légale des DDH et en assurant un soutien de la part de confrères internationaux ;
- mais également en soutenant des modes alternatifs de règlement des conflits, tels que le développement de pratiques dans le secteur de la négociation et de la médiation afin de permettre le développement de solutions au niveau communautaire ou local.

La représentante d'ASF a souligné que l'organisation envisageait également un accroissement de la protection légale des DDH à travers le plaidoyer au niveau national mais aussi régional avec les acteurs politiques clés.

## Le rôle des barreaux

Les bâtonniers présents à cette table ronde sont revenus sur le rôle des barreaux à l'égard des avocats et sur le rôle des barreaux à l'égard des DDH.

### • Le rôle disciplinaire

Les bâtonniers sont revenus sur le code de déontologie réglementant l'exercice de la profession d'avocat et les conséquences de sa violation. Ils ont rappelé qu'ils détenaient le pouvoir d'évaluer et de contrôler la qualité de la prestation d'un avocat et que si il apparaissait que ce dernier manquait à ses devoirs ou à ses obligations il était passible de sanctions disciplinaires. Dans le cadre des BCG il n'est jamais question de salaire, cette activité étant obligatoire et par nature exercée sur une base pro bono. Cela fait partie du rôle social de l'avocat.

### • Le rôle protecteur

Les bâtonniers ont souligné le rôle protecteur des barreaux à l'égard des avocats. Ils ont également rappelé qu'ils n'étaient pas seuls dans leur mission de « défense de la défense » en rappelant le mandat de la conférence internationale

des barreaux qui a pour objet de créer une structure de coopération entre les barreaux de pays de traditions juridiques communes, essentiellement les Barreaux francophones. Elle vise à aider les barreaux dans leur action en vue de développer un Etat de droit dans chacun de leur pays, elle entend aussi mettre en œuvre la notion du caractère universel des droits de l'Homme et en particulier, les droits de la défense.

- **Le rôle formateur**

Les bâtonniers ont souligné que la défense des droits de l'Homme et par ricochet des DDH constituait un domaine d'intervention complexe et souvent peu maitrisé par les avocats. Ils ont rappelé leur rôle formateur à l'égard de la profession. Ils ont présenté dans ce cadre les programmes de formation développés en collaboration avec certains acteurs internationaux, notamment les Nations Unies. Ces programmes visent à renforcer les capacités des avocats en matière de droits de l'Homme. Des formations thématiques financées par l'UE, le PNUD, l'UNICEF et ASF ont déjà eu lieu.

- **Le rôle protecteur des barreaux à l'égard des DDH : les bureaux de consultation gratuite**

Les bâtonniers ont rappelé le rôle important que pouvaient être amenés à jouer les barreaux dans le cadre de la protection des DDH. Les BCG constituent un moyen efficace pour obtenir une assistance juridique. Ils ont insisté sur la nécessité de collaborer avec les ONG agissant en matière de protection des DDH afin de garantir une assistance juridique appropriée et gratuite quand cela est nécessaire. Néanmoins, les participants ont insisté sur le fait que ces BCG n'étaient pas financés par l'Etat. En effet, si une enveloppe est normalement prévue annuellement à l'aide légale et au fonctionnement des BCG dans le budget du Ministère de la Justice et des Droits Humains, cette dernière n'a jusqu'à ce jour jamais été allouée aux BCG. Ainsi, ils continuent à fonctionner pour la plupart grâce à des bailleurs de fonds et des organisations internationales.

# Recommandations

- A l'ensemble des acteurs intervenant en matière de protection des DDH :
  - D'évaluer et de mettre en place des mécanismes innovants de protection légale des DDH en coordination avec les barreaux.

- A la société civile congolaise :
  - Dans les dossiers de représentation légale des DDH, de collaborer avec les barreaux afin de désigner les avocats en charge de dossiers d'assistance judiciaire.

- Au Ministère de la Justice et des Droits Humains:
  - De s'assurer que les BCG disposent de ressources humaines et financières adéquates afin de garantir leur fonctionnement effectif.

# Conclusions

Les participants ont relevé d'importantes faiblesses de fonctionnement des mécanismes nationaux de protection des DDH et ont constaté l'absence de vote de la loi portant protection des DDH deux ans après sa soumission au Parlement. Les participants ont également relevé les faiblesses de la société civile en terme de coordination des activités de protection des DDH ainsi que le rôle fondamental joué par l'avocat dans la protection des DDH.

L'ensemble des participants s'est accordé sur la nécessité de créer, en temps utile et sous l'impulsion des organisateurs de la conférence, un groupe multipartite représentatif des différentes catégories d'acteurs présentes à l'atelier, afin d'assurer la mise en œuvre des recommandations de cet atelier et de maintenir les participants informés sur les avancées de ses travaux (le comité de suivi).

Les participants se sont également accordés sur le fait que le comité de suivi de cet atelier devrait être divisé en deux sous-comités multipartites, en fonction des compétences et expertises requises:

- un comité de coordination opérationnel dont l'une des missions premières serait d'établir un plan de coordination entre les différents acteurs agissant dans le domaine de la protection des DDH ;
- un comité de plaidoyer dont l'une des missions premières serait d'élaborer un plan d'action pour assurer le vote et la mise en œuvre de la loi portant protection des DDH et, par la suite, d'engager d'autres initiatives de plaidoyer.

# Analyse de l'atelier et recommandations

Suite à l'observation de cet atelier, plusieurs constats/recommandations s'imposent.

- **Sur les suites/le suivi des recommandations de l'atelier :**

Tout d'abord, il semble important de mentionner que ce n'est pas la première fois que les participants débattent sur ce genre de sujet notamment pour ce qui concerne l'analyse de l'engagement de l'Etat congolais en matière de protection des DDH. En effet, si il semble que la thématique du rôle des avocats ait été nouvelle, la question de l'engagement de l'Etat, ainsi que celle autour des défis de la coordination avaient déjà été abordées lors d'ateliers similaires.

**Rec. 1 : Assurer un suivi effectif de cet atelier par les organisateurs de l'activité dans un délai raisonnable et dans la forme proposée par les participants (1 comité et 2 sous comités/groupe de travail thématiques)**

R1.1 : Dans la mesure où il en va de la crédibilité des organisateurs de ce genre d'activité, il semble important de (1) comprendre les causes précises des difficultés de mise en œuvre des recommandations adoptées lors des ateliers précédents afin d'assurer (2) un suivi effectif de cet atelier.

R1.2 : La forme proposée par les participants quant au suivi de cet atelier est pertinente et devrait être supportée sur le long terme par les organisateurs de l'atelier. Les organisateurs devraient donc soutenir la conception d'un plan d'action et se doter des ressources suffisantes (autant humaines que financières).

R1.3 : Le comité de suivi devrait revêtir un caractère national (leadership national en particulier).

R1.4 : Le comité de suivi devra être attentif aux initiatives de collaboration et coordination déjà existantes dans ce domaine. Une communication avec les membres d'initiatives similaires devrait être entamée et les possibilités d'action conjointes évaluées.

- **Sur les mécanismes étatiques de protection des DDH et les stratégies de plaidoyer :**

Alors que l'Etat congolais s'est engagé dans la protection des DDH via la mise en place de divers mécanismes de protection, l'affectation des fonds visant à leur donner les moyens d'être opérationnels demeure un défi. On oscille donc entre enrichissement normatif du système de protection (avec la loi sur la CNDH et les décrets sur les entités de liaison et les cellules de protection) et faiblesse des mécanismes de protection (car les fonds de fonctionnement ne sont jamais décaissés, cette observation est également valable pour les BCG). On peut dire ici que l'institutionnalisation de ces structures est due pour beaucoup aux pressions internationales des partenaires financiers et techniques de l'Etat. On peut également noter que la société civile est largement consultée et entendue lors de la création de ces mécanismes.

Par ailleurs, la multiplication des structures engendre confusion et chevauchement des mandats. Il apparait clairement que la CNDH a un rôle à jouer en matière de protection des DDH. Cette institution pourrait avoir vocation, à terme, à absorber les unités de liaison et chapeauter les cellules de protection.

Le vote de la loi portant protection des DDH ne semble pas constituer une priorité pour le Parlement congolais. Des efforts supplémentaires en vue de déterminer une stratégie commune de plaidoyer devront être assurés. Les cibles stratégiques du plaidoyer ainsi que les recommandations d'action à l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus législatif restent donc à identifier.

Enfin, il apparaît que certains acteurs de la société civile congolaise ont des besoins manifestes en terme de renforcement de leurs capacités (que cela soit au niveau du développement de connaissances de fond sur des notions fondamentales, d'outils et d'approche stratégique).

### Rec. 2 : Renforcer les capacités et appuyer les efforts de la société civile en matière de plaidoyer

R2.1 Un soutien devrait être fourni aux initiatives de plaidoyer communes sur (1) l'opérationnalisation et la structuration des mécanismes étatiques de protection et (2) l'adoption de la loi portant protection des DDH par le Parlement congolais.

R2.2 Des formations et un accompagnement sur la question devraient être dispensés par les acteurs détenant une expérience dans le secteur.

- **Sur les défis de coordination :**

Comme l'ont souligné les participants à cet atelier, la coordination des acteurs en matière de protection des DDH est faible en RDC. Ils en ont reconnu la nécessité et ont présenté des recommandations très pertinentes sur ce point.

### Rec. 3 : Créer les bases d'un système de coordination

R3 .1 : Lors de la conception de ce système, les diverses approches de coordination sectorielle sur le modèle d'autres Etats et ONG devraient être étudiées afin de déterminer l'approche pertinente pour la création de ce mécanisme en RDC.

R3.2 L'ensemble des acteurs du secteur de la protection des DDH en RDC devrait être intégré à cette initiative (ONG nationale/ONG internationale/OI/Etat) et une attention particulière devrait être accordée aux réseaux de collaboration existants.

R3.3 : Cette initiative devrait être décentralisée (c'est à dire agir et être représentée au niveau provincial et national).

### Rec. 4 : Créer un répertoire des acteurs en matière de protection des DDH en RDC

### Rec. 5 : Déterminer les critères d'éligibilité et des procédures standardisées d'intervention en matière de protection des DDH

Note : R4 et R5 devraient être entreprises dans le cadre de R3. Néanmoins, ces initiatives peuvent débuter en dehors de R1 et y être intégrées par la suite. La stratégie à adopter devrait être discutée par les membres du comité de suivi.

- **Sur le rôle des avocats et des barreaux:**

Il ressort des débats que les avocats tout comme les barreaux sont amenés à jouer un rôle substantiel dans le secteur de la protection des DDH. Les avocats permettent non seulement d'assurer la défense des DDH à travers des mécanismes juridictionnels et non juridictionnels mais participent également à la création d'un environnement favorable à la protection des DDH par l'évolution du droit.

### Rec. 6 : Renforcer les capacités des barreaux et des avocats en matière de protection des DDH

R6.1 : Des formations en matière de protection des DDH via les barreaux devraient être soutenues par les acteurs du secteur.

R6.2 : Il serait pertinent de renforcer les échanges en matière de bonnes et mauvaises pratiques par le biais, par exemple, de tables rondes organisées par les barreaux.

### Rec. 7 : Soutenir et renforcer l'assistance juridique et assurer la prise en charge de contentieux stratégiques pouvant démontrer un impact important en faveur de la protection des DDH

### Rec. 8 : En coordination avec les Barreaux, évaluer la mise en place de mécanismes innovants de protection des DDH

### Rec. 9 : Développer un cadre de collaboration avec les barreaux en matière d'assistance légale des DDH

# *Annexe 1 :* Tableau des recommandations principales

| **Suite à leurs travaux, les participants appellent à :** | |
|---|---|
| Les organisateurs de l'atelier | • Assurer le suivi effectif de cet atelier |
| L'ensemble des acteurs agissant dans le domaine de la protection des DDH en RDC | • Créer un comité de plaidoyer en charge des questions liées à la protection des DDH en RDC.<br>• Créer un comité de coordination réunissant les acteurs agissant dans le secteur de la protection des DDH pour<br>(1) renforcer la collaboration entre les différents acteurs,<br>(2) créer un plan d'action définissant les différents axes d'intervention en matière de coordination<br>(3) s'accorder sur des critères d'éligibilité et des procédures opérationnelles standardisées,<br>(4) assurer la gestion et le bon déroulement du processus de référencement des cas de protection,<br>(5) s'assurer que les mécanismes d'alerte soient interconnectés et<br>(6) travailler sur la création d'un répertoire référençant les organisations (nationales et internationales) actives dans le secteur.<br>• S'assurer que le comité de coordination soit intégré à la cellule de protection<br>• Créer une politique de communication concernant les entités de liaison et la cellule de protection des DDH afin d'informer et de sensibiliser l'ensemble de la société congolaise sur ces mécanismes<br>• Evaluer en coordination avec les Barreaux la mise en place de mécanismes innovants de protection légale des DDH |
| Le Gouvernement, le Ministère de la Justice et des Droits Humains en particulier | • Assurer que les entités de liaison et les cellules de protection disposent de ressources pour garantir leur fonctionnement effectif;<br>• Revoir la composition des comités de liaison afin de respecter un équilibre entre la société civile et les pouvoirs publics; |

| | |
|---|---|
| | • Amender le décret portant création de l'entité de liaison en vue d'éviter un conflit de compétences entre ce mécanisme et la future CNDH;<br>• Demander officiellement aux chambres du Parlement de remettre l'analyse du projet de loi portant protection des DDH à l'ordre du jour en utilisant la procédure d'urgence;<br>• Assurer que les BCG disposent de ressources humaines et financières adéquates afin de garantir leur fonctionnement effectif. |
| Le Parlement | • Entreprendre un dialogue avec la société civile congolaise sur son questionnement quant à la loi de protection des DDH |
| La société civile Congolaise | • Accélérer la désignation d'experts (3) auprès du comité national d'alerte et auprès de la CNDH<br>• Etablir une stratégie commune visant l'adoption du projet de loi portant protection des DDH.<br>• Se coordonner en matière de protection des DDH et à se réunir pour définir des critères d'intervention en matière de protection des DDH<br>• Créer un code de conduite<br>• Collaborer avec les Barreaux afin de désigner les avocats en charge de dossiers d'assistance judiciaire |
| Les Organismes Internationaux | • Appuyer l'initiative de la société civile Congolaise pour l'adoption du projet de loi portant protection des DDH en assurant un suivi constant du processus législatif en cours concernant l'adoption de cette loi et maintenir le contact avec les autorités étatiques susceptibles d'appuyer la mise en œuvre de ce processus<br>• Appuyer le renforcement des capacités de la société civile Congolaise<br>• Renforcer les capacités des DDH dans leur propre système de protection (mesures d'autoprotection) |
| Les bailleurs de fonds | • Développer un partenariat technique et financier avec le Ministère de la Justice et des Droits Humains afin d'assurer l'opérationnalisation des mécanismes étatiques de protection (CNDH, entité de liaison, cellules de protection, BCG)<br>• Soutenir officiellement la stratégie adoptée par la société civile Congolaise en ce qui concerne l'adoption du projet de loi portant protection des DDH par le Parlement Congolais<br>• Contribuer au renforcement de la capacité des DDH dans leur propre système de protection (mesures d'autoprotection)<br>• Appuyer la mise en place d'un système de coordination des activités de protection des DDH en RDC |

**Cette conférence a été organisée par:**

*Cette activité a été réalisée grâce au soutien de l'Union Européenne*